

Trayectoria y desempeño del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en Costa Rica: el difícil equilibrio entre lógica pública y privada

Jean-François Le Coq^{a,d}, Thomas Legrand^b, Cecile Cathelin^{a,c},
Fernando Sáenz-Segura^d

a : Centre de Cooperation International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD)

- UMR ART Dev; jflecoq@cirad.fr;

B university de versailles saint quentin (USQV)

c: Laboratoire Triangle UMR 5206 ENS/IEP/Lyon 2

d Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE)
de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA)

ALASRU 2014

6-11 de Octubre 2014, Mexico

Introducción

- PSA, un herramienta para proteger recursos naturales, mas eficiente que “Comand and Control”, o programa integrada de conservación (Wunder, 2005)
- PSA genera mucho debates
 - Definición : transacción (Wunder, 2005) VS acción colectiva (Muradian et al , 2010),
 - Conceptualización : Coasian / Piguvian (Schomers et al, 2012)
 - **Gobernanza : mercado/ jerárquica – híbrida** (Muradian et rival, 2012)
 - Efectos (Muradian et al, 2013, Wunder 2013):
 - Ambientales (Eficiencia ambiental)
 - Sociales (Acceso y pobreza)
 - Trade off pobreza/equidad vs ambiente / eficiencia

El caso del PSA Costa Rica

- Un PSA pionero (1997) antes de la conceptualización académica (2005) y de referencias
- Implementación como herramienta de una política, inscrito por ley forestal
- 4 servicios reconocidos para bosque y plantaciones:
 - secuestro de carbono, servicios hidrológicos, biodiversidad, belleza escénica
- 5 tipos principales de contratos:
 - Protección, Reforestación, Manejo sostenible, Plantación en Sistemas agroforestales, Regeneración
- Diversidad de fuentes de financiamiento:
 - impuesto combustible, tarifa hídrica, Cooperación internacional (préstamo y donaciones), privado
- Implementación : FONAFIFO

Debate sobre la naturaleza del PSA

- Conceptualización dominante como herramienta de mercado (Coasian perspectiva) (Pagiola, Wunder et al. : Schomers et al, 2012)
- Hacia una emergencia de un régimen híbrido (Brockett and Gottfried, 2002)
- Distancia entre visión de mercado e implementación (Fletcher and Breitling, 2012),
- Evolución hacia una neo liberalización (Matulis,2013)
- En las tipologías
 - Estado financiado (Wunder et al, 2008)
 - Limitado en 3 dimensiones : Importancia del incentivo, Grado de comoditizacion, Directness de la transferencia (Muradian 2010)

Debate sobre resultados

- Efectos ambiental : controversias sobre la amplitud y los efectos reales en la cobertura forestal (Daniels et al, 2010,...)
- Efectos socio-económicos : acceso limitado de pequeños productores (Zbinden & lee, 2005, ...) o efectos limitados (Locatelli et al, 2007)
- Eficiencia institucional a pesar de un adicionalidad limitada (Legrand, et al 2013)

Objetivos & preguntas de investigación

- Caracterizar la naturaleza del PPSA
 - ¿Cuál es la naturaleza institucional del PPSA ?
- Caracterizar y entender las evoluciones que ha tenido desde su inicio
 - ¿Qué evolución ha tenido y en que sentido ?
 - ¿Como explicar estas evoluciones ?
 - ¿Cuáles son las implicaciones de esta evolución ?
- Nuestro argumento es
 - Existe 2 niveles de entendimiento de la naturaleza del PSA (decisión y funcionamiento)
 - El PSA integra 2 lógicas pública / privada

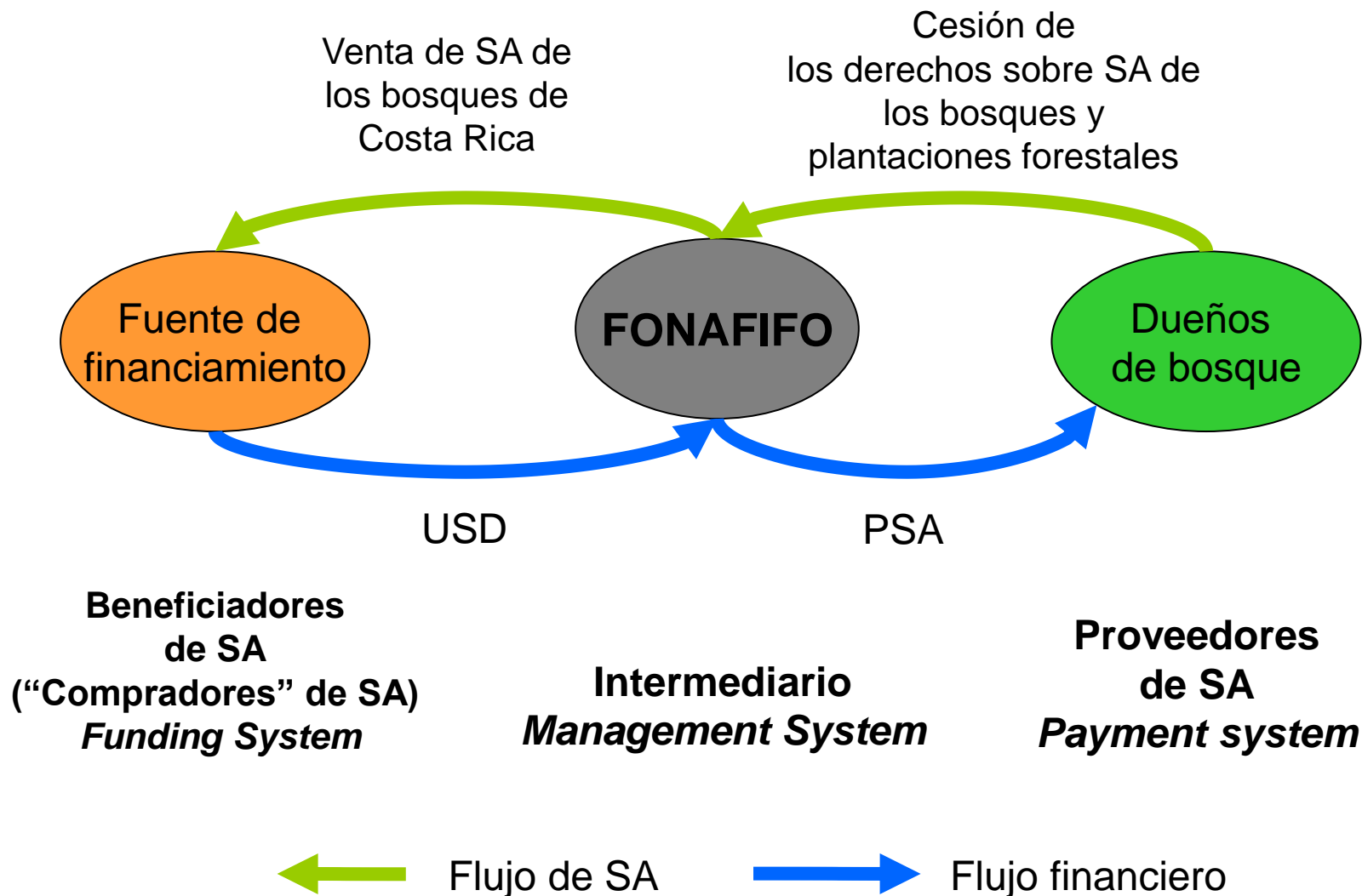
Enfoques teóricos

- Para caracterizar los regímenes de gobernanza
 - ➔ Economía Institucional
 - Análisis institucionales de PSA (Vatn, 2010) :
(Mercado / Jerarquía / Híbrido)
- Entender los regímenes y su evolución
 - ➔ Sociología de la acción pública
 - Instrumentos de política públicas (Lascoumes & Le Gales, 2004)
 - Filosofía política / Ideología (Muller, 2008) : “lógica” pública / privada
 - Política como resultados de influencia de interacción entre actores
(Hassenteufel, 2008)

Metodología

- Fuente de información
 - Revisión de literatura
 - Entrevistas a actores que han participado al proceso de génesis e implementación del PPSA
 - Mas de 70 actores a diferente nivel
 - Sobre : su visión, su acción, su estrategia en relación al PSA, etc.
- Análisis
 - Análisis de la evolución de las reglas de funcionamientos del PPSA
 - Análisis de las funciones y los papeles de los actores en la toma de decisión (decreto, manual de procedimiento)
 - Análisis de los juegos de actores, registro de justificaciones, y sentido de estos cambios

PPSA: un modelo de transacción de mercado

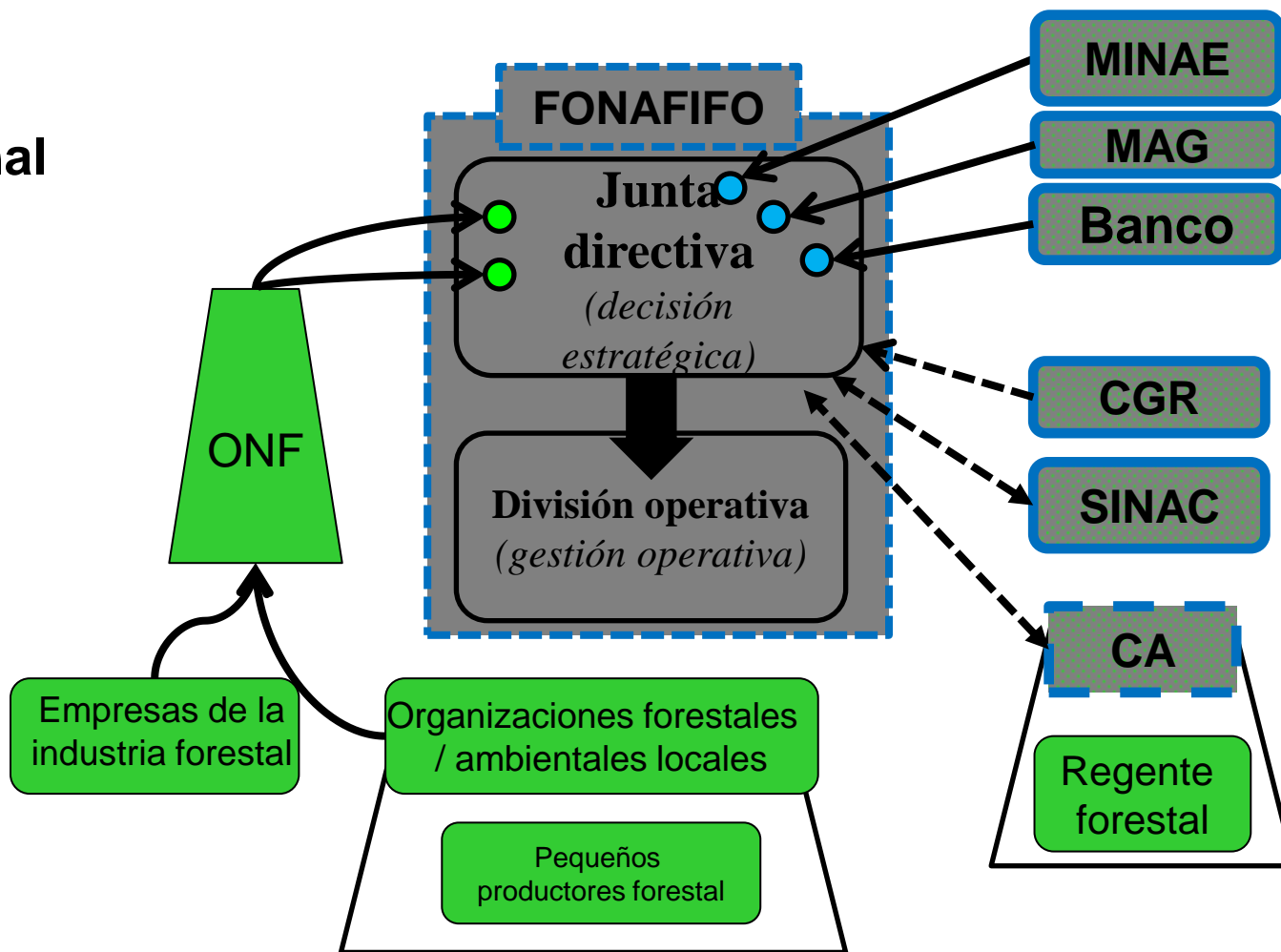


PPSA: un instrumento de política pública de gobernanza “híbrida” en la toma de decisiones (“policy making”)

International

Nacional

Local



→
Representación en la
JD

↔
consulta

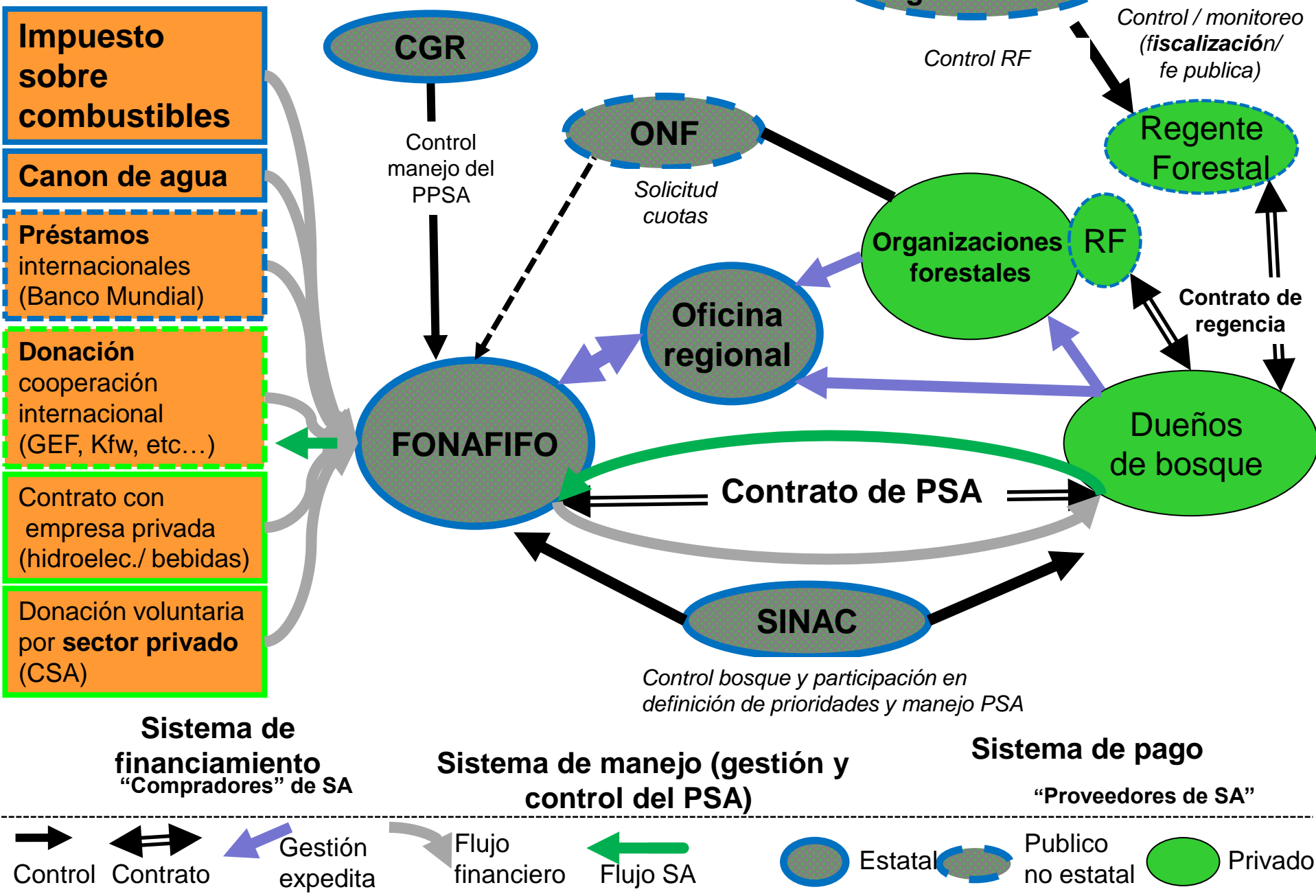
--->
Control

Estatal

Público
no estatal

Privado

PPSA un herramienta de política de gobernanza “hibrido” en su implementación



Un herramienta con una gobernanza « híbrida »

	Jerárquica (Autoridad)	Mercado (Competencia)	Gestión comunitaria (Cooperación)
Financiamiento	+++ (impuestos)	+ (acuerdos privados con empresas)	+ (donaciones de la cooperación internacional)
Promoción y contratación de los beneficiarios		++ (regentes forestales)	+ (organizaciones forestales)
Gestión administrativa y financiera	+++ (FONAFIFO, SINAC)		
Control	+++ (SINAC, Colegio de Ingenieros Agrónomos FONAFIFO) + CGR		

Fuente : derivado de Legrand, 2012

La coexistencia de lógicas públicas y privadas

Lógica pública

- Financiamiento público
- Gestión por ente público
- Distribución según objetivos múltiples (pobreza, ambiente), decisión por decreto
- Monto de pagos según objetivos
- Pagos a diferentes beneficiarios
- Control de cumplimiento
- Control público
- Control de procedimiento
- Derechos / justicia

Lógica privada

- Financiamiento privado
- Gestión por ente privado
- Distribución según oferta y demanda
- Monto según oferta y demanda
- Pagos a individuales
- Control privado
- Eficiencia económica
- Adicionalidad / eficiencia

Evolución del PPSA entre dos lógicas

	Evolución hacia lógica publica	Status quo	Evolución hacia lógica privada
Finan- ciamiento	Tarifa hídrica (desde 2006)	Impuesto sobre Combustible (Pub)	CSA, (Mercado carbono)
Gestión del programa	Re-publicitar la Gestión administrativa de Fonafifo (desde 2008)	Composición JD de Fonafifo (Pub/Priv)	
Regla distribución PSA	-Fuerte control complimientos administrativos (tierra y administrativo) -Cuotas a organizaciones	- Distribución presupuesto entre modalidades, y monto por decreto (Pub) -Priorización por área – conservación y IDH (Pub/Priv)	-Distribución al nivel nacional y no por regiones administrativas -Pagos individuales (Cancelación de pagos a grupos) - (Diferenciación pago según SE/ pago en zona de mayor riesgo)
Control		Regente privado (Priv) SINAC/CGR (Pub)	

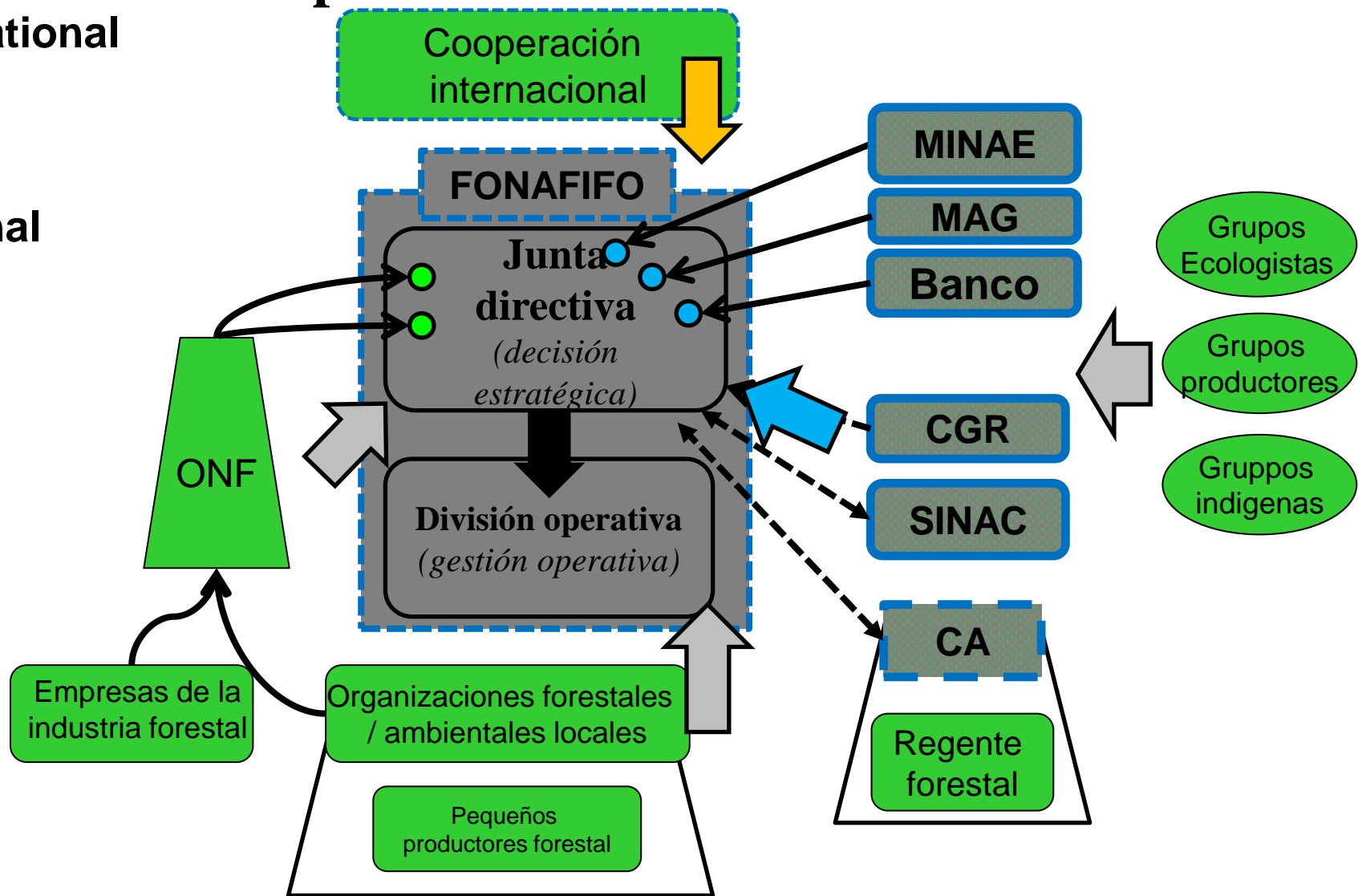
Fuente : Elaboración propia

PPSA: las influencias indirectas en la toma de decisiones y pluralidades de visiones

International

Nacional

Local



→
Influencia directa via
representante en la JD

↔
Influencia via
consultation

Influencia
via Control

→
Influencia
indirecta

●
Estatal

○
Publico
no estatal

●
Privado

Posibles perspectivas e implicaciones

- Ampliación del financiamiento privado, y/o orientación hacia el mercado internacional (REDD+)
 - ➔ Dificultad de crear
 - ➔ Modificación de las reglas de decisión (ampliación de otros grupos)
- De orientación estratégica hacia lógica de oferta y demanda
 - ➔ Riesgo de reducción de precio (oferta > demanda)
 - ➔ Riesgo de distribución hacia grandes (riesgo en termino de pobreza)
- Ampliación de la lógica de control público
 - Aumento de los costos administrativos (costos de FONAFIFO)
 - Aumento la rigidez de los pagos al detrimento de pequeños productores (costos de transacción para productores no titulares)

Conclusiones

- PPSA: un herramienta híbrida en proceso de decisión y su gestión / implementación
- Evoluciones del PPSA reflejan tensiones entre dos lógicas privada – pública
- Capacidad de compromiso entre estas 2 lógicas permite de mantener una legitimidad del PPSA y su éxito (a mantenerse)
- Perspectiva evolución hacia una lógica privada (y eficiencia), puede ser en contradicción con objetivos de redistribuciones (y equidad - justicia)
- Limite de los marcos explicativos para entender la complejidad de los múltiples desafíos que conlleva un programa de este estilo (múltiples tensiones: *trade off* equidad/ambiente)

Gracias por su atención

jflecoq@cirad.fr